

对苏州市沧浪区 养老服务供给系统的探析

董春晓

(厦门大学公共事务学院政治学系 福建 厦门 361000)

【摘要】苏州市在全国范围内较早进入老龄化社会,在中国老龄化程度加剧,养老供给与养老需求矛盾凸显的背景下,文章以此作为个案开展了实地调研,结合福利多元主义理论初步提炼出苏州市沧浪区立体养老服务供给体系,以期对居家养老服务在全国的推广提供借鉴意义。

【关键词】居家养老 福利多元 沧浪区

苏州于 1982 年进入老龄化社会,早于全省 4 年全国 18 年,目前老年人口数达到 126.8 万人,占全市户籍人口总数的 20.02%。沧浪区是江苏苏州的中心城区,截至 2007 年,共有 60 周岁以上老人 64377 人,占全区总人口近两成,远远大于国际通行的社会人口老龄化 10% 比率。经调查,苏州市沧浪区老年人在养老取向上,97.9% 选择居家养老,而愿意入住敬老院的仅占 2.1%。居家养老在苏州市沧浪区有着广阔的发展前景,2001 年苏州就成为全国“星光计划”的试点城市,在探索居家养老的实践方面走在了国内前列,初步形成了由虚拟养老院、日托所和幸福联盟三大供给主体组成的,以社区为核心的立体养老服务供给体系。

一、福利多元主义概述

苏州市沧浪区立体养老服务供给系统充分体现了福利多元主义的理念,福利多元的概念起源于英国 1978 年的《沃尔芬德的志愿组织的未来报告》。1986 年,罗斯(Rose)在《相同的目标、不同的角色——国家对福利多元组合的贡献》一文中对于福利多元主义进行了明确的论述,他认为一个社会总体的福利是重要的议题,社会中的福利来源于三个部门:家庭(household)、市场和国家。罗斯的福利组合理论因为强调国家以外的其它社会部门在福利方面的作用而受到重视,不少学者在福利组合理论的框架下对该理论进行的丰富或是修正。约翰逊(Johnson, 1987)在罗斯多元组合框架中加入了“第四元”——志愿组织,使得福利多元理论的内容进一步丰富。在其社会福利多元部门的结构下,分权和参与是实现社会福利多元化的途径。福利多元主义的两个主要概念是分权化与参与,所谓分权化不仅是将福利服务的行政权由中央政府转移到地方政府,同时要由地方转移至社区,由公共部门转给私人部门。参与指福利消费者共同参与福利服务的制度决策及服务输送过程。这两点在苏州市沧浪区的立体养老服务供给体系都得到了较好的体现。该系统融合了福利多元主义的四个参与主体——家庭、市场、国家和志愿组织,将权力下放至社区一级,虚拟养老院、日托所和幸福联盟三者之间的服务供给初步形成了良好的互补和配合关系。同时,虚拟养老院的核心——221 养老服务系

统,是一个较为完善的反馈系统,形成了虚拟养老院、社区以及老人三者之间的有效互动,保证了“参与”过程中的回应性。

二、立体养老服务供给系统

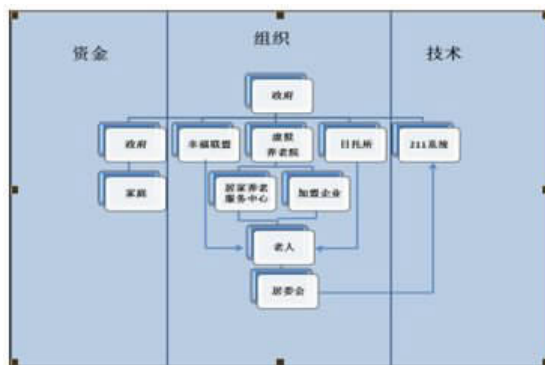


图1 苏州市沧浪区立体养老服务供给系统

苏州市沧浪区养老服务供给系统分为三个子系统:组织系统、技术保障系统和筹资系统。如表1所示。虚拟养老院是苏州市沧浪区首创的居家养老服务供给实体,它以一家物业管理公司为主运营商,以信息化系统为载体,吸引优质企业加盟,上门为老人提供个性化养老服务,服务内容几乎涵盖日常生活照料所有项目。老年日托所是一种日间集中照料老人的提供用餐、休息和娱乐活动的综合场所,通常由区民政局及所在社区出资配置场地及所需设施,由社区老人自主选择加入,收取少量伙食费用,其余大部分费用由街道和社区提供。幸福联盟是由社会团体、各类民间组织和各类志愿者队伍组成的联合体,主要任务是培育和发展社区公益性或服务性民间组织,招募社区志愿者,协调、组织联盟成员单位利用社区资源,开展各种服务和各类活动。(1)组织系统。苏州市沧浪区的社区居家养老模式主要的参与者包括政府、虚拟养老院、日托所、幸福联盟以及社区等等,在此过程中,各个主体的分工比较明确,初步形成了互补的结构。政府在整个居家养老模式中负责政策的引导和对各方主体的监管以及必要的资源整合。养老服务的直接供给主体为虚拟养老院、日托所和幸福联盟,间接供给主体还包括相关企业(主要与虚拟养老院合作)、医疗护理机构等。具体的运行机

制也是主要围绕这三者的内部运作以及相互间的互动机制展开的。虚拟养老院作为民办非企业,是沧浪区养老服务供给体系中的核心部分,提供对老人的上门服务,包括间接供给和直接供给两种形式,前者虚拟养老院作为中介者联系加盟商提供,后者的组织层级可以概括为“一个中心,六个分站”,一个中心指“居家乐养老服务中心”,六个分站就是中心在沧浪区所辖六个街道设立的养老服务工作站,每个工作站设立一名站长。六个分站根据地理区位划为南北两片,各设片长一名。服务人员每天下午到中心拿取隔天的工单,隔天直接到老人家中服务,养老工作站也是其休息场所。建立之初虚拟养老院通过对全区老年人深入细致的走访调查,根据其需求来制定自己的服务项目,内容涉及家政便民、医疗保健、物业维修、人文关怀、娱乐学习、应急求助6大类53项,几乎涵盖了日常生活照料的所有服务项目。不过后来由于资源所限,执行过程中将服务内容局限在了个性化的家政服务方面,侧重满足老年人生活照料的需求。日托所作为老年人融入社区的主要载体,为老年人提供日间照顾、医疗护理,并在一定程度上满足其交往娱乐的需求,其作用更多的是让老人走出家门,享受社区生活与各种养老服务设施,更偏向于医疗护理和精神慰藉。在走访过程中,二郎巷社区的日托所是目前苏州市规模最大的,服务设施齐全且富有层次化,老人在此可欣赏沪剧、评弹、昆曲等优秀传统戏,并设有医疗室,方便老人小病的就医。在走访社区过程中,友联二村第三社区在这方面的做法很有特色的,社区实施“办公面积最小化,活动面积最大化”,这种类日托所性质的社区老人活动中心为丰富老人晚年生活,提供精神慰藉发挥了重要的作用。幸福联盟作为志愿者管理组织现在缺乏明确的服务范围化解,主要是对前两种方式的补充。(2)技术保障系统。技术保障系统分为信息反馈和员工培训两部分。立体养老服务系统良好的参与性,一方面源于依托社区对于福利消费者的贴近;另一方面则与先进的信息反馈机制有关,尤其是虚拟养老院。虚拟养老院有一套成熟的技术保障系统,这套系统是虚拟养老院运转的核心。该系统主要针对之前居家养老实践过程中存在的服务的信息流不畅通、服务的反馈机制不健全,服务质量缺乏可控性等问题而建立,为此,政府出资50万与苏州电信分公司合作,开发了“221”居家养老服务系统。虚拟养老院在设计出此系统之前,曾于2007年7、8月份走访一千多户老人家庭,入户调查老人的信息,包括老人的年龄、性别、经济水平、家庭状况、健康状况、养老服务需求状况等,以此作为最原始的数据源,建立起老人信息库,在开发出“221”养老服务系统后正式录入,形成最原始的静态数据。221系统值得称道之处是其良好的服务反馈机制,虚拟养老院免费为享受服务的老人安装一键通电话,形成一张虚拟的电话网。通过虚拟的电话网,每次在服务人员提供完服务之后,虚拟养老院都会主动给老人打电话询问服务的满意程度和新的服务需求,两者会被回馈到系统当中,满意度与员工的绩效考核挂钩,需求则会得到虚拟养老院及时的反馈,

服务人员于服务的前一天下午到虚拟养老院领取工单,系统根据这些原始的静态数据产生一张固定工单,根据动态数据生成一份临时工单,服务人员在上门服务之前都会先提醒老人,并确认服务内容。老人确认之后,服务人员或指派的服务商为老人提供上门服务。按照服务项目,系统每个月形成1份收费清单,养老服务中心按约定向老人收取服务费用。政府按照统一标准为部分老人购买相应的服务,如为老人自愿加入,则按约定收费。所以该流程可以凝练为下图所示的基于2种数据,生成2张工单,出具1份收费清单的信息化管理过程。

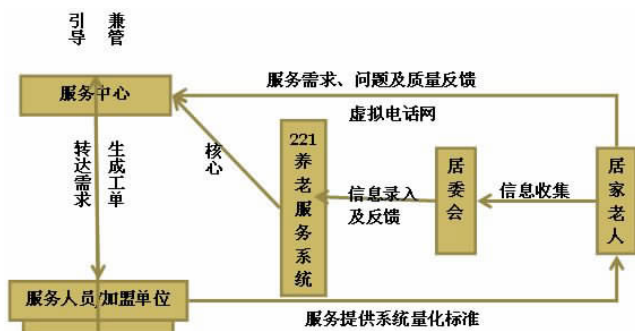


图2 虚拟养老院的运行机制

虚拟养老院建立了一套多层次的反馈监督机制。一级监督为服务完毕后的电话回访机制;二级监督为站长、片长的工作监督,通过平时对享受服务的老人上门访问,询问服务人员的平时工作情况及老人的需求;三级监督为中心管理人员的定期抽查。通过以上的监督问题能得到即使反馈,及时调整对老人的需求变化做出新的回应。同时,中心也会委托熟悉社区情况的居委会每年按批次上报符合条件的老人信息,然后通过中心的审核之后,确定享受服务的新的老人名单,以此不断更新虚拟养老院的养老服务系统的数据,形成良性的发展循环。(3)筹资系统。充足的资金是维持、发展居家养老的血液。目前,虚拟养老院的资金主要来自地方政府的财政拨款,还有一小部分是来自于自费老人的服务消费,但这部分的资金数额较小。日常运营经费主要向老人收取部分费用(现在标准是每人每月260元左右),其余由政府补贴。采访中其他社区的老人也表示希望在本社区内建立日托所,但受社区资金限制而未果。幸福联盟是隶属于社区居委会的一个志愿者组织,经费主要有居委会承担,在未来加大其自主性的过程中资金的自主也将成为重要的一环。综上所述可以看出三个主要的供给主体发展在某种程度上都受制于资金限制,在未来多元化资金渠道是必须突破的瓶颈。

参 考 文 献

- [1] 范斌. 福利社会学[M]. 社会科学文献出版社 2006
- [2] 彭华明, 黄叶青. 福利多元主义: 福利提供从政府到多元部门的转型[J]. 南开学报(哲学社会科学版)2005(6)
- [3] 彭华明. 福利三角: 一个社会政策的分析范式[J]. 社会学研究, 2006(4)